



اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده دو منطقه آزاد

تجاری - صنعتی و ایجاد سیزده منطقه ویژه اقتصادی»

(اعاده شده از شورای نگهبان (۳))

مقدمه

لایحه قانونی ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده دو منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ۱۳ منطقه ویژه اقتصادی که ابتدا تحت عنوان لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی در تاریخ ۲۳ تیرماه ۱۳۹۵ اعلام وصول گردید، متن این لایحه پس از انجام بررسی‌های لازم در مجلس با تغییرات قابل ملاحظه‌ای به تصویب رسیده و جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال گردید. تاکنون دو مرتبه شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر قانون اساسی قلمداد نمود که مجلس در جهت رفع ایرادات شورای نگهبان اقدام به اصلاح مصوبه نمود و در تاریخ ۱۹ دی‌ماه برای سومین بار مصوبه مجلس با ایراد شورای نگهبان مواجه شد. کمیسیون اقتصادی مجلس با هدف رفع ایرادات شورای نگهبان مصوبه را بررسی و پیشنهادهای جهت اصلاح مفاد مصوبه به تصویب رساند. در گزارش حاضر تلاش می‌گردد ضمن تبیین ایرادات شورای نگهبان، پیشنهادهای مصوب کمیسیون از جهت رافع ایرادات شورای نگهبان بودن مورد ارزیابی و بررسی قرار گیرد.^۱

تبیین ایرادات شورای نگهبان و بررسی پیشنهادهای اصلاحی کمیسیون

۱. در بند اول اظهار نظر شورای نگهبان، واگذاری مطلق اجازه تعیین مناطق ویژه موضوع بند «۳» ماده واحده به دولت در حالی که قلمرو و محدوده این مناطق توسط خود مجلس تعیین نشده است، مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی قلمداد گردیده است. مناطق ویژه اقتصادی دارای یک سری احکام خاص قانونی به عنوان حمایت از فعالیت‌های اقتصادی واقع در آن مناطق می‌باشند که نسبت به نظامات عام تقنینی حاکم بر مناسبات اقتصادی در کشور دارای تفاوت‌هایی می‌باشند بنابراین با تعیین مناطق ویژه عملاً برخی از فعالیت‌های اقتصادی که تا قبل از آن مشمول نظامات عام اقتصادی بوده‌اند از احکام خاص ناظر بر فعالیت‌های اقتصادی واقع در مناطق ویژه برخوردار می‌گردند بر این اساس مشخص است که همچون صلاحیت ایجاد این مناطق، تعیین قلمرو جغرافیایی آنها نیز بر گستره شمول قوانین عام اقتصادی و احکام خاص ناظر بر فعالیت‌های اقتصادی واقع در مناطق ویژه تأثیر مستقیم خواهد داشت.

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۱۱۹

شماره چاپ:

۱۷۷۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۰/۲۳

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر مطالعات

حقوقی

سایر دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۴۹۳۴-۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۰/۲۸

۱. شایان ذکر است مرکز پژوهش‌ها پیرامون این لایحه، مغایرت این لایحه با بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی، مغایرت با سیاست‌های کوچک‌سازی دولت و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و همچنین مغایرت با حکم مندرج در بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه مورد اشاره قرار گرفته بود.

بنابراین تعیین قلمرو مناطق ویژه نیز ماهیتاً یک عمل تقنینی محسوب می‌شود. با این حال در صورت تصویب حکم موضوع بند «۳» ماده و احده این مصوبه و واگذاری مطلق صلاحیت ایجاد مناطق ویژه مذکور به دولت مستلزم آن است که قلمرو و محدوده این مناطق نیز علی‌رغم آنکه ماهیت تقنینی دارد توسط دولت محترم تعیین شود.

به منظور رفع این ایراد کمیسیون اقتصادی پیشنهاد نموده است که یک تبصره به عنوان تبصره «۶» به ماده واحده موضوع مصوبه الحاق گردد که به موجب آن مقرر شده است «مطابق تبصره «۱» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، تعیین محدوده جغرافیایی، طرح جامع و کالبدی، نوع و حدود فعالیت مجاز هریک از آنها با پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و تصویب هیئت وزیران انجام می‌شود».

به نظر می‌رسد پیشنهاد کمیسیون محترم رافع ایراد شورای نگهبان نباشد چراکه حکم موضوع تبصره «۱» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه (مصوب مجمع تشخیص مصلحت) ناظر بر واگذاری صلاحیت تعیین محدوده جغرافیایی ... آن دسته از مناطق ویژه‌ای است که از قبل تا تاریخ تصویب قانون مذکور در مجمع (یعنی ۱۳۸۴/۹/۵) توسط دولت ایجاد شده بودند در حقیقت این یک حکم مصلحت‌گرایانه بوده که از جهت تعیین تکلیف اصل ایجاد و تعیین محدوده مناطق ویژه‌ای که تا آن زمان دولت بدون اخذ مصوبه قانونی از مجلس ایجاد نموده بود به تصویب رسیده است. مشخص است که با این توضیح مجلس نمی‌تواند مستند به آن حکم قانونی صلاحیت تقنینی تعیین محدوده مناطق ویژه‌ای از آن تاریخ به بعد و از جمله در زمان فعلی ایجاد شده یا قرار است ایجاد شود را به دولت تفویض نمایند. به عبارتی دیگر دولت در هنگام ارائه لایحه و مجلس در خصوص طرح جامع محدوده جغرافیایی از طرف دولت مشخص باشد در غیر این صورت خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲. در بند دوم اظهار نظر شورای محترم نگهبان نسبت به فراز اخیر تبصره «۲» ماده واحده اظهار شده است که «اطلاق واگذاری زمین مناطق آزاد تجاری - صنعتی در چارچوب طرح مصوب توسط سازمان مناطق آزاد یا بر اساس تأیید کارگروه تعیین شده توسط شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی با اصول ۴۵ و ۸۵ قانون اساسی در تعارض است».

در تبیین ایراد مذکور لازم به توجه است که زمین‌های موضوع حکم اخیر تبصره «۲»، به موجب اصل ۴۵ قانون اساسی جزء انفال محسوب می‌شود که در اختیار حکومت اسلامی می‌باشد و هرگونه تصرف و بهره‌برداری از آنها باید به موجب قانون مصوب مجلس انجام شود بنابراین مشخص است که تعیین ضوابط و چگونگی استفاده و بهره‌برداری از این مناطق یک امر واجد ماهیت تقنینی قلمداد شده است. بر این اساس، مشخص است که واگذاری صلاحیت واگذاری این زمین‌ها در چارچوب هر ضابطه و طرحی که توسط مجلس به تصویب نرسیده باشد، واگذاری صلاحیت تقنینی قلمداد شده و مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی خواهد بود.

به منظور رفع این ایراد کمیسیون اقتصادی پیشنهاد نموده است که کلاً فراز اخیر تبصره «۲» ماده واحده حذف گردد، لذا صرف‌نظر از آثار اقتصادی حذف این بخش از تبصره، از جهت حقوقی به دلیل آنکه اصل حکم موضوع ایراد شورای نگهبان حذف شده است عملاً ایراد مذکور بلا موضوع شده و عملاً مرتفع گردیده است.

نتیجه‌گیری

بنابر مراتب فوق، اصلاحات پیشنهادی کمیسیون رافع ایراد اول شورای نگهبان نیست لیکن با حذف بخش اخیر تبصره «۲» ماده واحده عملاً موضوع بند دوم ایراد شورای نگهبان منتفی گردیده است.